

Lubomir W. Zyblikiewicz

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNA STANÓW ZJEDNOCZONYCH W POCZĄTKACH XXI W.

Polityka bezpieczeństwa i obronna Stanów Zjednoczonych wczesną jesienią 2001 r. znajduje się w punkcie zwrotnym. Wydarzenia 11 września uwypukliły ogromną sprzeczność między przytłaczającą potęgą, bezwzględną i względną, jedynego supermocarstwa światowego, a nagłą i bolesną utratą poczucia bezpieczeństwa. Zupełnie niezależnie od wspomnianych wydarzeń, kończono właśnie wówczas prace nad kolejnym, obowiązkowym, „Czteroletnim Przeglądem Obronnym” (*Quadrennial Defense Review*). Ogłoszono go 30 września 2001 r., zamykając wieloletnią, nader intensywną, debatę o nowej strategii bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych. Wprawdzie należy jeszcze poczekać do grudnia 2001 r. na, również obowiązkowy, „Przegląd Postawy Nuklearnej” (*Nuclear Posture Review*), lecz raczej dopełni on znany już w zarysie obraz.

Przewaga sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych nad najbliższymi rywalami nie wydaje się podlegać najmniejszym wątpliwościom. Dane znajdujące się w *1999/2000 Military Balance*, przeglądzie prestiżowego londyńskiego The International Institute for Strategic Studies, prowadzą do jednoznacznego wniosku. Warto przyjrzeć się temu bliżej.

Wydatki obronne 15 państw w 1998 r. (mld USD, w cenach stałych, z 1997 r.)

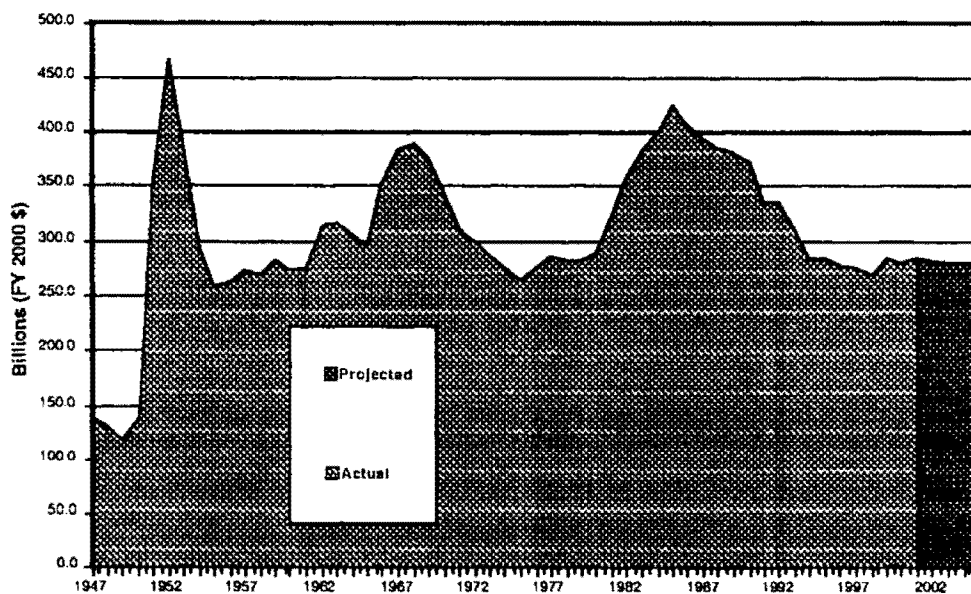
Stany Zjednoczone	265,9	Brazylia	18,1
Rosja	53,9	Tajwan	13,9
Francja	39,8	Indie	13,8
Japonia	37	Korea Południowa	12,9
Chiny	36,7	Izrael	11
Wielka Brytania	36,6	Turcja	8,2
Niemcy	32,4	Kanada	6,6
Arabia Saudyjska	20,5		

Stany Zjednoczone, wydając na cele obronne blisko 266 mld USD, co stanowiło 3,2% ich PKB, zajmowały pozycję zupełnie wyjątkową. Było to prawie tyle, ile wynosiła suma wydatków obronnych 8 kolejnych najwięcej wydających mocarstw militarnych świata. Jeśli nawet uwzględnimy znaczne różnice w ogólnym poziomie cen tak różnych krajów, to musimy uznać, iż jakościowa przewaga, wynikająca z przodowania Stanów Zjednoczonych zarówno w „rewolucji w sprawach militarnych”, jak i we wdrażaniu do systemu obronnego „rewolucji w sprawach biznesowych”, podtrzymuje odległość dzielącą siły zbrojne Stanów Zjednoczonych od najbliższych rywali w dziedzinie militarnej.

Taki rezultat osiągnięto mimo bardzo znaczącej „dywidendy pokoju”, spożywanej przez Stany Zjednoczone już od drugiej połowy lat 80. Wyraźnie odzwierciedla to wykres, przedstawiający wydatki obronne Stanów Zjednoczonych, poczynając od 1947 r.

Wykres I

Budżet obronny Departamentu Obrony 1947-2005 (mld USD)

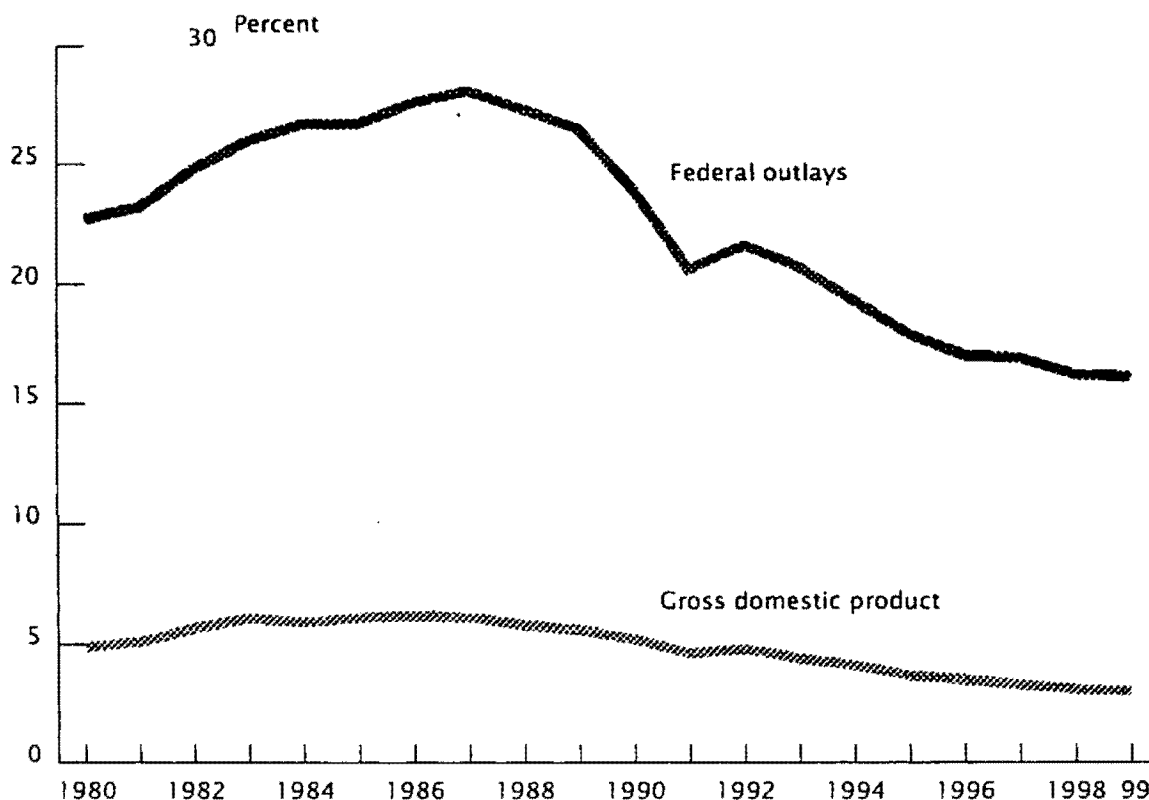


SOURCE: U.S. Department of Defense, *National Defense Budget Estimates for FY 2001*, March 2000, Tables 6-8.

Podobną, a może nawet jeszcze dużo bardziej wyrazistą tendencję pokazuje kolejny wykres, przedstawiający udział wydatków obronnych w całości wydatków federalnych i w PKB Stanów Zjednoczonych w latach 1980-1999.

Wykres II

Udział wydatków obronnych w całości wydatków federalnych
i PKB Stanów Zjednoczonych 1980-1999 (%)



Source: Chart prepared by U.S. Census Bureau.

Dwie uwagi wydają się w tym miejscu konieczne. Po pierwsze, korzystanie ze znaczącej „dywidendy pokoju” dobiegło kresu już przed kilku laty. Pięcioletni budżet obronny, przyjęty podczas drugiej kadencji Billa Clintona, wynosił 1,6 biliona USD, o 120 mld USD więcej niż zamierzano przeznaczyć w 1998 r. Odtąd wydatki obronne, w liczbach bezwzględnych, zaczęły wzrastać. Po drugie, jednym z silniej podkreślanych podczas kampanii wyborczej 2000 r. zarzutów było zaniebdywanie sił zbrojnych przez prezydenta z Partii Demokratycznej. Towarzyszyły temu obietnice republikanów, które wprowadzić zostały spełnione w niewielkim tylko stopniu w ciągu pierwszych miesięcy prezydentury George’a W. Busha, lecz, po wydarzeniach 11 września, można oczekiwać, iż pułapy wydatków obronnych zostaną mocno podniesione, nie wywołując większych sporów.

Mimo tak zdecydowanej, wręcz bez precedensu w dziejach nowożytnych, przewagi militarnej Stanów Zjednoczonych, mocno podkreślanej przez Clintona i jego współpracowników, w latach 90. rozwijała się, z czasem coraz intensywniej, zasadnicza debata o przyszłość amerykańskich sił zbrojnych, szerzej, o przyszłość bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Przytaczane poniżej dokumenty stanowią jedynie najważniejsze przejawy tej debaty.

Departament Obrony przygotował w latach 90. 3 zasadnicze przeglądy polityki obronnej: *Base Force Review* (1991), *Bottom-Up Review* (1993) i wreszcie, pierwszy nakazany przez Kongres, „Czteroletni Przegląd Obronny” (*Quadrennial Defense Review*, 1997).

Trzy niezależne zespoły ekspertów, utworzone przez Kongres, próbowały zbadać całościowo kwestie budżetu, struktury, rozmieszczenia i unowocześnienia sił zbrojnych, strategii obronnej; były to Komisja o Zadaniach i Misjach Sił Zbrojnych (Commission on Roles and Missions of the Armed Forces) w latach 1994–95, Zespół ds. Obrony Narodowej (National Defense Panel) w 1997 r. i wreszcie, Komisja do spraw Bezpieczeństwa Narodowego w XXI wieku (The United States Commission on National Security/21st Century), pracująca od 1998 r. aż do początku 2001 r. Na czele tej ostatniej stanęli senatorowie: republikanin Warren Rudman i demokrata Gary Hart.

W połowie kwietnia 2000 r. ta ostatnia Komisja ogłosiła drugi raport (pierwszy ukazał się w połowie września 1999 r.), „W poszukiwaniu Narodowej Strategii: Koncert dla Zachowania Bezpieczeństwa i Wspierania Wolności” (*Seeking a National Strategy: A Concert for Preserving Security and Promoting Freedom*). Narodowe interesy podzielono na trzy odmienne rodzaje: „ważne dla przeżycia”, „krytyczne” i „znaczące”. Do pierwszej grupy zaliczono: zabezpieczenie Ameryki przed bezpośrednią napaścią, zachowanie ładu konstytucyjnego i wspieranie potencjału oświatowego, przemysłowego i technologicznego. Interesy „krytyczne” obejmowały: zagwarantowanie takich systemów międzynarodowych, jak: energii, ekonomicznego, zdrowia, komunikacji i transportu, które wspierają amerykański sposób życia. Wreszcie, wśród interesów „znaczących” znalazły się: upowszechnianie demokracji, panowania prawa i zasad gospodarki rynkowej oraz międzynarodowy ład oparty na powszechnie przyjmowanych normach. Wyodrębniono 6 kluczowych celów dla jakiegokolwiek strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych:

1) Obrona terytorium kontynentalnego (*homeland*) Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza przed systemami broni masowej zagłady i terroryzmem.

2) Utrzymanie „społecznej spójności, ekonomicznej konkurencyjności, technologicznej wynalazczości i siły militarnej Ameryki”.

3) Scalenie kluczowych mocarstw, szczególnie Rosji, Chin i Indii, z międzynarodową wspólnotą.

4) Wspieranie wzrostu i integracji globalnej gospodarki oraz poprawienie skuteczności międzynarodowych instytucji i praw.

5) Przystosowanie sojuszków Stanów Zjednoczonych, które pozwalałoby na większą niezależność ich partnerów.

6) Wspieranie międzynarodowej stabilności.

Komisja zalecała położenie większego nacisku na odpowiedzi niemilitarne, lecz, uznając, iż dyplomacja prewencyjna nie zawsze przynosi wyniki, zaproponowała też kryteria, jakimi należałoby się kierować, gdy Stany Zjednoczone „wraz

z innymi państwami” będą musiały podejmować działania militarne. Przewidziano następujący zbiór takich mierników:

- a) gdy zagrożeni są sojusznicy lub przyjaciele Stanów Zjednoczonych,
- b) gdy perspektywa użycia broni masowej zagrozi zwiastuje znaczące szkody dla ludności cywilnej,
- c) gdy zagrożony jest dostęp do zasobów o krytycznym znaczeniu dla globalnego systemu gospodarczego,
- d) gdy reżim wykazał zamiar spowodowania poważnej szkody interesom Stanów Zjednoczonych,
- e) gdy dochodzi do ludobójstwa.

Podejmując już militarne działania, Stany Zjednoczone winny mieć:

- 1) nuklearne zdolności dla odstraszania i uchronienia siebie oraz sojuszników przed napaścią,
- 2) zdolności potrzebne dla obrony siebie,
- 3) zdolności konwencjonalne, potrzebne dla zwyciężania w dużych wojnach,
- 4) siły pozwalające na szybkie zastosowanie w misjach ekspedycyjnych i interwencyjnych,
- 5) zdolności dla pomocy humanitarnej i służby policyjnej.

Komisja zalecała także rezygnację z wymogu utrzymywania równoczesnej gotowości do prowadzenia działań na dwu „dużych teatrach działań wojennych” (*major theater war*, MTW), utrzymanie znaczącej stałej amerykańskiej obecności militarnej w Europie i w regionie Pacyfiku, włącznie ze zjednoczoną Koreą, i przygotowanie się do użycia broni nuklearnej w odpowiedzi na zagrożenia chemiczne i biologiczne. Zdaniem Komisji, poziom wydatków militarnych nie dawał niezbędnego wsparcia ani siłom zbrojnym, ani potencjałowi potrzebnemu dla militarnego bezpieczeństwa narodu. Komisja wskazała też cztery państwa – Meksyk, Kolumbię, Rosję i Arabię Saudyjską, których stabilność ma „duże znaczenie dla interesów Stanów Zjednoczonych”. Wobec budzącej wielkie spory kwestii obrony przeciwrakietowej Komisja była ostrożna; Stany Zjednoczone powinny budować ograniczony narodowy system obrony przeciwrakietowej „w takiej mierze, w jakiej jest to technicznie wykonalne, z punktu widzenia budżetu rozsądne i politycznie możliwe do podtrzymania”.

Ostateczny raport Komisji, „Marszruta dla Bezpieczeństwa Narodowego: Nakaz zmiany” (*Road Map For National Security: Imperative for Change*), ogłoszono 15 lutego 2001 r., tuż po rozpoczęciu kadencji prezydenta George’a W. Busha. Głównymi zaleceniami były:

- 1) Zapewnienie bezpieczeństwa terytorium kontynentalnemu Stanów Zjednoczonych.
- 2) Przywrócenie siły Ameryce w nauce i oświacie.
- 3) Przeprojektowanie instytucji władzy wykonawczej.
- 4) Zadbanie o Kadrowe Wymogi Bezpieczeństwa Narodowego.
- 5) Zmiana roli Kongresu.

Wzywano prezydenta do przedstawienia wszechstronnego planu poprawy zdolności „zapobiegania i chronienia przed wszelkimi formami napaści na terytorium kontynentalne, i odpowiadania na takie ataki, jeśliby zapobieganie i chronienie zawiodły”. W szczególności zalecano stworzenie Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Kraju (National Homeland Security Agency). Na czele Agencji, która objęłaby scalone: Gwardię Przybrzeżną, Służbę Celną, Federalną Agencję Zarządzania w Sytuacjach Nadzwyczajnych oraz Służbę Graniczną, winien stanąć dyrektor mający status członka gabinetu. Głównym zadaniem Gwardii Narodowych miałoby być udzielanie odpowiedzi na możliwy atak przeciw terytorium Stanów Zjednoczonych.

W raporcie napisano, iż, z wyjątkiem jedynie użycia środków masowej zagłady przeciw amerykańskiemu wielkiemu miastu, „nie możemy myśleć o niczym bardziej niebezpiecznym niż niepowodzenie we właściwym zarządzaniu nauką, technologią i oświatą dla wspólnego dobra przez najbliższe ćwierćwiecze”. Dlatego zalecano podwojenie funduszy federalnych na naukę i badania technologiczne w ciągu nadchodzącego dziesięciolecia i przyjęcie odpowiedniej ustawy.

Reorganizacja władzy wykonawczej miała „scalić bardziej skutecznie wiele różnych elementów polityki, które podtrzymują bezpieczeństwo narodowe Stanów Zjednoczonych w nowej erze”. Postulowano przededefiniowanie i zawężenie roli Rady Bezpieczeństwa Narodowego; miast tworzyć politykę, powinna ona powrócić do, bardzo potrzebnej, roli koordynatora polityki. Doradca do spraw Bezpieczeństwa Narodowego powinien utrzymywać niski publiczny profil. Zauważę, iż wprawdzie Bush to zrobił, co najmniej formalnie, pozostawiając Condolezzę Rice poza gabinetem, lecz jej faktyczna pozycja wydaje się jednak bardzo mocna.

Departament Stanu nazwano „okaleczoną instytucją, zagłodzoną przez Kongres brakiem środków, z powodu jego niedostatków”, jak też „zdemoralizowanym i względnie nieskutecznym organizmem”. Wskazywano, iż wiele z jego „zasadniczych funkcji zostało rozparcelowanych między inne agencje”. Zaproponowano zmianę struktury Departamentu Stanu wzdłuż linii regionalnych, zalecając stworzenie pięciu urzędów Podsekretarza Stanu dla 1) Afryki, 2) Azji, 3) Europy, 4) Ameryk oraz 5) Bliskiego i Środkowego Wschodu wraz z Azją Południową. Każdy z nich zajmowałby się trzema grupami spraw: a) ekonomicznymi i transnarodowymi, b) politycznymi i c) bezpieczeństwa.

Bardzo krytycznie oceniono Departament Obrony, wzrost liczby personelu którego „stwarzał narastające zamieszanie i zwłokę”. Zalecano zmniejszenie kosztów infrastruktury o 20-25% w ciągu 10 lat, także poprzez wydzierżawianie na zewnątrz realizacji tak wielu działań wspomagających, jak okaże się to tylko możliwe. Doradzano zmniejszenie biur Sekretarza Obrony, rodzajów wojsk, Połączonych Szefów Sztabów i regionalnych dowódców. Zalecono zmianę procedur zakupu, odbiurokratyzowując i dostosowując je do potrzeb długofalowego planowania. Zdaniem Komisji, „proces pozyskiwania broni jest tak sparaliżowany przez nadmiernie rozbudowane prawa, regulacje i krytykę niedopatrzeń, iż nie można ani dostrzec, ani wykorzystać szans dla wielkich innowacji”.

W ogóle stwierdzano, że wchodząc w XXI w., „Stany Zjednoczone znalazły się na krawędzi bezprecedensowego kryzysu kompetencji w rządzie”. Komisja zaleciła rozszerzenie Ustawy o Oświacie dla Bezpieczeństwa Narodowego tak, by poprawić jakość wyszkolenia wojskowych i pracowników służby cywilnej, reorganizację systemu Służby Zagranicznej, wreszcie uproszczenie systemu mianowań prezydenckich poprzez zmniejszenie liczby stanowisk wymagających zatwierdzenia przez Senat.

Komisja zauważyła jednak uszczypliwie, iż „jedną rzeczą jest wzywać Kongres do zreformowania Departamentu Stanu lub Departamentu Obrony, a całkiem odmienną jest wzywać Kongres do zreformowania samego siebie”. Niemniej jednak, przyszłe bezpieczeństwo narodowe „nakazuje poważną ponowną ocenę zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych wysiłków Kongresu i jego członków”. Raport zalecał dokonanie wszechstronnego przeglądu stosunków gałęzi ustawodawczej z polityką bezpieczeństwa narodowego i zagraniczną oraz uproszczenie procesu ustawodawczego w odniesieniu do finansowania.

Dostrzec można wiele zbieżności między zaleceniami Komisji a niektórymi niedawnymi raportami, jak Grupy Roboczej QDR Uniwersytetu Obrony Narodowej (National Defense University QDR Working Group), Komisji dla Oceny Zarządzania i Organizacji Bezpieczeństwa Narodowego Stanów Zjednoczonych w Przestrzeni Kosmicznej (the Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization) czy Dorocznym Raportem Sekretarza Obrony z 2001 r. dla Prezydenta i Kongresu. Powtarzały się powszechnie przewidywania, iż terytorium kontynentalne Stanów Zjednoczonych dotknie w ciągu najbliższych 25 lat znaczący wypadek terrorystyczny, powtarzały się oceny, że rząd i sektor cywilny (przemysł, wdrażanie prawa, system ochrony zdrowia) są źle przygotowane i zorganizowane, a zdolności zbierania informacji wywiadowczych (szczególnie wywiad ludzki, *Humint*) wymagają powiększenia i poprawienia. Uderzającym elementem jest także silny nacisk kładziony na oświatę i szkolenie w ogóle, w szczególności w związku z funkcjonowaniem służb publicznych.

Z opracowań autorskich warto przedstawić opracowanie Johna Hillena i Lawrence’a Korba *Future Visions for U.S. Defense Policy*. Zawarte są w nim cztery odmienne wizje polityki obronnej Stanów Zjednoczonych. Autorzy wychodzą z założenia, iż „od końca Zimnej Wojny nasza [Stanów Zjednoczonych – L.W.Z] polityka obronna była formułowana doraźnie, bez jasnego podtrzymania”. Tymczasem konieczna staje się, i to bez większej zwłoki, jedna, jasna i spójna polityka obronna, wraz z budżetem koniecznym dla jej wsparcia. Wyboru należy dokonać między 4 wariantami:

1) Wzmocniona Obrona: Stany Zjednoczone muszą być gotowe do sprostania pełnemu zakresowi zagrożeń, od wojny między mocarstwami aż do operacji pokojowych. Zdolności i gotowość zmniejszyły się w ciągu ostatniego dziesięciolecia. Dlatego trzeba powiększyć przewagę wszędzie, prawie bez wyjątku, mniej lub bardziej równo podzieloną między rodzajami sił, włączając technologiczne postępy

i większe opieranie się na sojusznikach przy obowiązkach pokojowych. Wymagać to będzie wzrostu wydatków o ok. 30 mld USD, czyli o 10%, rocznie, ponad obecny poziom 300 mld USD.

2) Innowacyjna Obrona: Biorąc pod uwagę znaczną ogólną przewagę nad obecnymi i możliwymi w przyszłości rywalami, jedynym wyzwaniem jest dokonanie przez kogoś innego druzgocącego przełomu w technologii militarnej. W przyszłości, nawet bardziej niż w przeszłości, przebieg wojny zależeć będzie od zastosowanej technologii. Tak więc, trzeba skupić się na utrzymaniu technologicznego przywództwa, poświęcając mniej wysiłków bieżącej gotowości. Można to zrobić bez zwiększenia wydatków militarnych, a nawet, być może, nieco je zmniejszając. Co więcej, innowacyjna technologia pozwoli wykonać większość militarnych misji mniejszymi i sprawniejszymi siłami, i kosztem mniejszych ofiar.

3) Kooperacyjna Obrona: Utrzymując wydatki militarne na poziomie bliskim temu z czasów Zimnej Wojny i dźwigając nadal odpowiedzialność i przywództwo jednostronnie, Stany Zjednoczone zagrożone są przeciążeniem wewnętrznego systemu oraz wyobcowaniem od przyjaciół i sojuszników. Choć istnieje konieczność utrzymania ogólnych zdolności militarnych, to nadszedł czas budowania instytucji międzynarodowych i koalicji zbiorowego bezpieczeństwa *ad hoc* oraz skupienia ich na nowym rzeczywistym zagrożeniu – cywilnej i etnicznej przemocy. Pozwoli to zmniejszyć wydatki o 15-20%, dzięki uwolnieniu się od rozrzutnych i nazbyt dużych, „zimnowojennych” sił zbrojnych. Dopiero w taki sposób będzie można cieszyć się wreszcie prawdziwą „dywidendą pokoju”.

4) Rozważna Obrona: budżet obronny zmniejszył się znacząco w ciągu większej części lat 90., co było nieuchronne po rozpadzie Związku Radzieckiego. W ostatnich dwu latach ta spadkowa tendencja wydatków obronnych jednak została odwrócona. Co więcej, Stany Zjednoczone nigdy nie były silniejsze w stosunku do ich rzeczywistych lub możliwych przeciwników; obecnie wydają na obronę więcej niż wszyscy ich przeciwnicy w sumie, a budżet obronny powrócił do poziomu z Zimnej Wojny. Biorąc pod uwagę konkurujące roszczenia do federalnej nadwyżki i niepewność budżetowych przewidywań, nie są już one w stanie dodać dalszych 30 mld USD rocznie na obronę w nadchodzącym dziesięcioleciu. Dlatego powinno się robić to, co dotąd – wkładać dostateczne militarne zasoby, by być gotowym na tak wielu frontach, jak to możliwe. Wielkość wydatków obronnych powinna pozostawać stała w ciągu kolejnych 10 lat – równowartość 300 mld USD w dolarach z 2001 r. rocznie.

Warto też przypomnieć głównie przesłanie niedawno wydanej monografii Jana Lodala, „Cena panowania” (*The Price of Dominance*). Czerpiąc wnioski z doświadczeń przeszłości, zwłaszcza z polityki międzynarodowej Zachodu, opartej o ideę równowagi sił w ciągu ostatnich trzystu lat, postuluje on politykę świadomego samoograniczania swej potęgi przez Stany Zjednoczone. Wprawdzie Chiny i Rosja zachowują siły nuklearne stanowiące potencjalną groźbę, lecz dużo większe zagrożenia rodzą się gdzie indziej, poza stosunkami międzypaństwowymi, czy między wielkimi mocarstwami. Szczególnie niepokojący jest rozwój środków masowej

zagłady, którymi mogą posługiwać się już nie tylko państwa. Rewolucja informacji upowszechnia potrzebną wiedzę i stanowi siłę napędzającą globalizację handlu, czyniąc tym samym kontrolę eksportu coraz trudniejszą. Przeciwwstawienie się zagrożeniu o takim charakterze w sposób jednostronny nie wydaje się, nawet w przypadku potężnych Stanów Zjednoczonych, zdaniem autora, możliwe. Niezbędne dlatego staje się pozyskanie dla koniecznej współpracy i tych wielkich mocarstw, które wydają się szczególnie zaniepokojone rosnącą przewagą Stanów Zjednoczonych, jak Rosja, Chiny czy Francja. Mniejsze, choć groźne, wyzwania pochodzą ze strony państw „budzących troskę” (jest to próba zastąpienia określenia „państwa zbójce”), znajdujących się w kluczowych dla polityki światowej, a więc i dla Stanów Zjednoczonych, regionach, jak północno-wschodnia Azja, Bliski i Środkowy Wschód. Ponadto pojawiają się liczne nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jak terroryzm, przemoc wybuchająca z etnicznych konfliktów, problemy upadłych lub upadających państw, nowe formy wojny, zwłaszcza wojna informacji. Zamiast, czy obok, grózb znamienych dla polityki rywalizujących ze sobą mocarstw, przybywa coraz więcej rozproszonych, trudno uchwytnych zagrożeń i wyzwań. Zacieranie się granic, przenikanie się polityki zagranicznej i międzynarodowej czynią w ogóle bardziej złożonymi zarówno diagnozę, jak i terapię.

George W. Bush w przemówieniu w Citadel w Południowej Karolinie we wrześniu 1999 r. stwierdził, iż „dzisiaj, nasze siły zbrojne są jeszcze zorganizowane bardziej pod kątem zagrożeń Zimnej Wojny niż wyzwań nowego stulecia – dla operacji wieku przemysłowego raczej niż dla bitew wieku informacji”. Przekonywał też, iż czas dla zmian stopniowych już minął. Podczas kampanii wyborczej krytykował rozpraszanie zasobów militarnych na udział w kryzysach, które nie dotyczą narodowego interesu Stanów Zjednoczonych, w szczególności sprzeciwiał się koncepcji „budowania narodu” z pomocą amerykańskich sił zbrojnych.

Bodaj najwięcej wnosić można było o polityce nowej administracji z wypowiedzi Rice. W tekście w „Foreign Affairs” na początku 2000 r. pisała:

Amerykańska polityka zagraniczna podczas administracji republikańskiej winna ponownie skupić uwagę Stanów Zjednoczonych na interesie narodowym i dążeniu do kluczowych priorytetów. Tymi zadaniami są: zapewnić, by siły zbrojne Ameryki mogły zapobiec wojnie, rzutować władzę i walczyć w obronie jej interesów, gdyby odstraszanie zawiodło; wspierać ekonomiczny wzrost i polityczną otwartość poprzez rozszerzenie wolnego handlu i stabilnego międzynarodowego systemu walutowego na wszystkich wiernych tym zasadom, włącznie z tymi na Półkuli Zachodniej, którzy zbyt często byli zaniedbywani, będąc żywotnym obszarem dla amerykańskiego interesu narodowego; odnowić mocne i bliskie stosunki z sojusznikami, którzy podzielają amerykańskie wartości i mogą w ten sposób dźwigać ciężar wspierania pokoju, dobrobytu i wolności; skupić energię Stanów Zjednoczonych na wszechstronnych stosunkach z wielkimi mocarstwami, szczególnie z Rosją i Chinami, które mogą i będą kształtować charakter międzynarodowego systemu politycznego; i zdecydowanie zmierzyć się z zagrożeniem ze strony awanturniczych reżimów i wrogich mocarstw, które w coraz to większym stopniu przybiera formy potencjału dla terroryzmu i rozwoju broni masowej zagłady.

W ciągu pierwszych miesięcy nowej administracji, obok budzącej duży niepokój wyraźnej tendencji do jednostronności, bodaj najbardziej widocznym problemem stała się, ściśle zresztą z tą tendencją spleciona, koncepcja obrony przeciwrakietowej. Nie mogąc wchodzić tutaj w szczegóły niesłychanej intensywności debaty toczącej się w Stanach Zjednoczonych, jak i poza ich granicami, podpiszę się pod opinią Lodała: „Zbudowanie niezwyciężalnej czynnej obrony jest politycznie pociągające, lecz nieosiągalne technologicznie... Prawdopodobnie, Stany Zjednoczone stałyby się mniej bezpieczne niż były przed budową”. „Małą napaść”, z użyciem niewielu głowic i bez poważniejszego wspomagania w przeniknięciu obrony, można powstrzymać, lecz prawie niemożliwe byłoby powstrzymanie „dużej napaści”, z użyciem wielu głowic, z zastosowaniem przemysłnej taktyki, a nawet prostego wspomagania w przeniknięciu obrony. Nie mówiąc już o tym, iż poza zagrożeniem rakietami balistycznymi w grę wchodzi bombowce, rakiety samosterujące, jak też inne niekonwencjonalne zagrożenia. Niestety, jeden przykład tych ostatnich poznaliśmy 11 września. A przecież wyobraźnia ludzka ma nie znane nam granice. Dlatego podstawowym wyzwaniem politycznym staje się utrzymanie postawy silnego odstraszenia, która jednak „nie uczyni niemożliwym uzyskania rozległej współpracy koniecznej dla kontroli upowszechniania broni masowej zagłady”. Wprawdzie nie należy odrzucać myśli o systemie obrony przeciwrakietowej, lecz pod warunkiem przyjęcia z góry jasno określonych ograniczeń jego charakteru, jak i, równocześnie, zasadniczego zmniejszenia nuklearnego potencjału ofensywnego. Racje techniczne i finansowe są ważne, lecz, bodaj ważniejsze, są: zmiana nastawienia i niezbędna współpraca w zmniejszaniu zagrożenia środkami masowej zagłady innych, zaniepokojonych wszechstronną przewagą Stanów Zjednoczonych, mocarstw.

Wraz z upływem czasu, od rozpoczęcia w lutym 2001 r. prac nad kolejnym „Przeglądem”, wykazywany początkowo optymizm, zwłaszcza wśród zwolenników republikanów, co do możliwości zasadniczej transformacji sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych zaczął się zmniejszać. Donald Rumsfeld, ponownie zostawszy Sekretarzem Obrony, największe nadzieje wiązał z pracami zespołu Andrew W. Marshalla, radykalnego, mimo swych 79 lat i półwiecznej już kariery, reformatora wojskowego. Ten jednak zdążył zantagonizować wielu dowódców, choćby twierdząc, iż amerykańskie siły zbrojne są nazbyt skupione na Europie i nie dość na Azji, i dlatego potrzebne będą przesunięcia, zarówno w priorytetach geograficznych, jak i w strukturze wydatków, czy też, iż, wraz z proliferacją w krajach Trzeciego Świata rakiet samosterujących i innych precyzyjnych broni, ciężkie czołgi i lotniskowce stawać się będą „siedzącymi kaczkami”. Przekonywał też, iż w 2025 r. dla polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Indie będą ważniejsze niż Rosja.

Intensywne prace toczyły się w ponad 20 zespołach, jednak bez udziału wysokich dowódców i Kongresu. O ile można zrozumieć motywy takiego sposobu postępowania polityka, który chciałby radykalnie przeobrazić siły zbrojne, to nie ulega też najmniejszej wątpliwości, iż była to wyjątkowo ryzykowna politycznie

taktyka, zwłaszcza gdy uwzględnimy jeszcze utratę przez republikanów w międzyczasie większości w Senacie.

W pierwszej połowie lipca 2001 r. przecieki z tajnego dokumentu, znanego jako „warunki odniesienia”, potwierdzały już gotowość odstąpienia od koncepcji prowadzenia dwu wielkich wojen równocześnie, obowiązującej od 1993 r. Nowa strategia miała oczekiwać gotowości do wygrania w jednym wielkim konflikcie „zdecydowanie”, odstraszać równocześnie skutecznie agresję gdzie indziej, prowadząc drobne działania powstrzymujące i operacje pokojowe oraz broniąc terytorium kontynentalnego Stanów Zjednoczonych przed terroryzmem i atakiem rakietowym. Konieczne miało być utrzymanie zdolności pozwalających wykonywać „równocześnie” cztery ogólne misje:

1) Bronić terytorium Stanów Zjednoczonych.

2) Zapobiec podjęciu wrogich działań przez agresorów, czyniąc ich bojącymi się odpowiedzi amerykańskich sił zbrojnych w Europie, Bliskim i Środkowym Wschodzie, w południowo-zachodniej Azji, w północno-wschodniej Azji i wzdłuż obrzeża Azji Wschodniej.

3) „Wygrać zdecydowanie” w jednym wielkim konflikcie.

4) Prowadzić „działania w wypadkach nieprzewidzianych w małej skali o ograniczonym czasie trwania w innych częściach świata”.

Ogłoszony w końcu września, a więc już po dramatycznych wydarzeniach w Nowym Jorku i Waszyngtonie, „Czteroletni Przegląd Obronny” jest dokumentem obszernym, podzielonym na 7 części, przedstawiających „Bezpieczeństwo Ameryki w XXI w.”, „Strategię obronną”, „Zmianę paradygmatu w planowaniu sił zbrojnych”, „Reorientację globalnej postawy militarnej Stanów Zjednoczonych”, „Stworzenie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych XXI w.”, „Przywrócenie sprawności establishmentowi Departamentu Obrony”, i wreszcie „Zarządzanie ryzykiem”. Towarzyszy im „Oświadczenie przewodniczącego Połączonych Szefów Sztabu”.

We „Wprowadzeniu” Rumsfeld pisze, iż wydarzenia 11 września uwypukliły z ogromną ostrością zasadniczą cechę współczesnej sytuacji: „nie wiemy i nie będziemy wiedzieć dokładnie, gdzie i kiedy interesy Ameryki zostaną zagrożone, kiedy Ameryka zostanie zaatakowana lub kiedy Amerykanie mogą umierać w wyniku napaści”. Naturalnie, możemy dostrzegać, nawet wyraźnie, ogólne tendencje, lecz pozostanie niepewność co do biegu konkretnych wydarzeń. Dlatego, uważa on, iż „powinniśmy starać się usilnie unikać niespodzianki, lecz musimy się także nauczyć jej oczekiwać”. Logiczna konkluzja brzmi: „Przystosowanie do niespodzianki – przystosowanie szybkie i zdecydowane – dlatego musi być cechą planowania”.

Czterema kluczowymi celami polityki obronnej, którym podporządkowane będzie rozmieszczenie i wykorzystanie sił i zdolności zbrojnych Stanów Zjednoczonych, są:

- zapewnienie sojuszników i przyjaciół o stałości celu Stanów Zjednoczonych i ich zdolności do wypełnienia zobowiązań co do bezpieczeństwa;

- odwiedzenie (*dissuading*) przeciwników od przedsięwzięcia programów lub operacji, które mogłyby zagrozić interesom Stanów Zjednoczonych lub ich sojuszników i przyjaciół;

- odstraszanie (*deterring*) od napaści i przymusu przez wysunięte rozmieszczenie zdolności do szybkiego rozbicia ataku i nałożenie za napad surowych kar na zdolności militarne przeciwnika i wspierającą je infrastrukturę;

- zdecydowane pokonanie jakiegokolwiek przeciwnika, gdyby odstraszanie zawiodło.

„Przegląd” przesuwając podstawy planowania obronnego z modelu „opartego na groźbie” na model „oparty na zdolnościach”. Ważniejsza jest odpowiedź na pytanie, jak, w jaki sposób, jakimi metodami przeciwnik może walczyć niż na pytanie, kim może być ten przeciwnik lub też, gdzie może dojść do wojny. Nie wystarczy planować dużych konwencjonalnych wojen na odległych teatrach, lecz trzeba ustalić, jakie zdolności będą potrzebne dla odstraszania i zwyciężania przeciwników, korzystających z zaskoczenia, podstępów czy asymetrycznej wojny. Należy utrzymywać militarną przewagę w kluczowych sferach, rozwijać ją w nowych sferach, i odmówić asymetrycznych korzyści przeciwnikom. Trzeba nieustannie przystosowywać istniejące zdolności do nowych okoliczności i eksperymentować z nowymi zdolnościami.

Wyzwania, wobec których Stany Zjednoczone już się znalazły, są następujące:

- ochrona krytycznej bazy operacji, w tym najbardziej krytycznej, terytorium Stanów Zjednoczonych,

- rzutowanie i podtrzymanie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych w odległych, utrudniających dostęp, środowiskach,

- zapewnienie systemów informacji i dostarczanie stałego nadzorowania, śledzenia i szybkiego zaangażowania sił i zdolności przeciwnika,

- poprawa zdolności i szans przetrwania systemów w przestrzeni kosmicznej oraz podźwignięcie technologii informacji i nowych koncepcji służących skuteczniejszemu połączonym operacjom.

Odwołując się do takich ogólnych wartości, jak pokój, wolność i dobrobyt czy do zasady podtrzymywania systemu międzynarodowego, z szacunkiem dla panowania prawa, „Przegląd” podkreśla stanowczo, iż interesy, odpowiedzialność i zobowiązania Stanów Zjednoczonych, globalnego mocarstwa z otwartym społeczeństwem, obejmują cały świat.

Lista trwałych interesów narodowych jest rozległa, obejmując:

- zapewnienie bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych i wolności działania, w tym:

- suwerenności Stanów Zjednoczonych, integralności terytorialnej i wolności,
- bezpieczeństwa obywateli Stanów Zjednoczonych w kraju i zagranicą,
- ochrony krytycznej infrastruktury Stanów Zjednoczonych,
- honorowanie międzynarodowych zobowiązań, w tym:
- bezpieczeństwa i dobrobytu sojuszników i przyjaciół,

- zapobiegania wrogiej dominacji obszarów krytycznych, w szczególności Europy, Azji północno-wschodniej, wybrzeża Azji Wschodniej (od południa Japonii przez Australię aż do Zatoki Bengalskiej), Środkowego Wschodu i Azji południowo-zachodniej),

- pokoju i stabilności na Półkuli Zachodniej,
- przyczynienie się do ekonomicznego dobrobytu, w tym:
- żywotności i wydajności gospodarki światowej,
- bezpieczeństwa szlaków morskich, lotniczych, w przestrzeni kosmicznej, i linii przekazywania informacji,
- dostępu do kluczowych rynków i zasobów strategicznych.

Dla powodzenia wysiłków, co brzmi jak truizm, o którym jednak nie wolno zapominać, niezbędne są: skuteczna dyplomacja, silna gospodarka, czujna i gotowa obrona. Czynnikiem warunkującym, w sposób nieubłagany, jest i pozostanie wielka niepewność co do źródeł zagrożenia, sposobów prowadzenia wojny w przyszłości, form zagrożeń i napaści. Pojawiające się nowe technologie militarne mogą uczynić siły wojskowe i doktryny przestarzałymi. Jeszcze bodaj trudniej przewidywać tożsamość państw i aktorów, którzy mogą zagrozić interesom i bezpieczeństwu. System międzynarodowy staje się bardziej płynny i nieprzewidywalny. Sojusze pozostają silne, lecz stosunki z innymi państwami często charakteryzuje jednocześnie rywalizacja i współpraca. Ponadto, i szczególnym potwierdzeniem tego stała się niedawna napad, geograficzne odległości zapewniają coraz mniejszą ochronę.

Najważniejszymi dla interesów Stanów Zjednoczonych, poza ich granicami, są zagrożenia stabilności w regionach krytycznych. Lista zasługuje na szczególną uwagę. Obejmuje w Azji „łuk niestabilności” od Środkowego i Bliskiego Wschodu do północno-wschodniej Azji, przede wszystkim na wschód od Zatoki Bengalskiej. Pociąga to za sobą wzrost znaczenia dodatkowych porozumień o dostępie i infrastrukturalnych oraz, kto wie czy nie ważniejsze, wdrażanie systemów zdolnych do długotrwałych operacji na duże odległości z minimalnym wsparciem z zewnątrz.

Bliski i Środkowy Wschód jest uznany za ważny nie tylko ze względu na uzależnienie energetyczne, lecz i dlatego, iż liczne kraje, niezbyt stabilne bądź przyjazne, są bliskie uzyskania, lub nawet już uzyskały, broni chemiczną, biologiczną, radiologiczną, nuklearną, i wzmocnione wysoko wybuchowe (*chemical, biological, radiological, nuclear, and enhanced high explosive, CBRNE*). Zupełnie odmiennie, choć z wyjątkiem Bałkanów, postrzegana jest Europa, jako region pokoju. Nawet na Półkuli Zachodniej dostrzega się, że kryzysy lub powstania, szczególnie w Andach, mogą przelać się przez granice, destabilizując sąsiednie państwa, i stwarzając ryzyko dla ekonomicznych i politycznych interesów Stanów Zjednoczonych. Coraz więcej jest wyzwań i zagrożeń, rodzących się na terytorium słabych i upadających państw. Zapewnia to żywną glebę dla niepaństwowych aktorów, angażujących się ponad granicami w nielegalny handel narkotykami, terroryzm i inne przestępcze działania. Przekonywająco brzmi teza, iż potencjalne zagrożenia mogą wyrastać równie dobrze ze słabości rządów, jak z ich siły.

Być może w innych okolicznościach nie warto byłoby przytaczać, znowu brzmiącego jak truizm, zdania, iż „sojusze Stanów Zjednoczonych, jak również ich rozległy zbiór dwustronnych porozumień o bezpieczeństwie, stanowią jądro amerykańskiego bezpieczeństwa”. Jest jednak inaczej po wielce niepokojących próbach „flirtu” z jednostronnością, mocno wątpliwej wiary, iż przewaga technologiczna pozwala na zmianę polityki wobec, jak brzmi często powtarzany w „Przeglądzie” zwrot, sojuszników i przyjaciół Stanów Zjednoczonych. Wydaje się, iż gdy geopolityczne ramy stają się coraz to bardziej złożone i nieprzewidywalne, nie istnieje alternatywa dla wielostronności polityki bezpieczeństwa i obronnej, nawet w przypadku mocarstwa tak potężnego jak Stany Zjednoczone na początku XXI w.

Celem podstawowym współpracy na rzecz bezpieczeństwa winno być pomaganie w tworzeniu korzystnego układu sił militarnych w krytycznych obszarach świata i odwieśnięcie możliwych przeciwników od rywalizacji militarnej. Wysuniętemu odstraszeniu w krytycznych regionach służyć winny, rozmieszczone i przebywające na przedzie siły zbrojne, wraz z globalnym wywiadem, różnorodnymi zdolnościami uderzenia, zasobami informacji, zdolne odstraszać od napaści lub przymusu, przy jedynie skromnych wzmocnieniach pochodzących spoza teatru działań wojennych.

Szczególnie ważny jest wywiad, pozwalający poznać zamiary, plany, silne i słabe strony przeciwników. Przypomnę jednak, jak trafnie nakreślono wcześniej rzeczywiste granice jego możliwości.

Zasługuje na podkreślenie trafna myśl, iż poszukiwaniom nowych technologii muszą towarzyszyć, może jeszcze trudniejsze, zmiany w koncepcjach działania, przystosowania organizacyjne, konieczne szkolenia i eksperymentowanie wykraczające poza technologie. Więcej wątpliwości wzbudzać musi kwestia potencjalnej militaryzacji przestrzeni kosmicznej. Przyznać trzeba, iż w tekście dość ostrożnie stwierdzono, że może się stać tak, iż „kontrola przestrzeni – korzystanie z przestrzeni i uniemożliwienie korzystania z niej przeciwnikom – stanie się kluczowym celem przyszłej rywalizacji militarnej”. Wiąże się to z ochroną krytycznej infrastruktury informacji przed zagrożeniami zakłócenia bądź fizycznie, bądź w cyberprzestrzeni.

Zagadnienia polityki nuklearnej pominięto, odsyłając do „Przeglądu Postawy Nuklearnej” (*Nuclear Posture Review*), jaki ma być ukończony w grudniu 2001 r.

Trafne, choć spóźnione, jest stwierdzenie, iż, wraz ze wzrostem zdolności Stanów Zjednoczonych do rzutowania siły na wielkie odległości przeciwnicy spostrzegli względną podatność na zranienie terytorium samych Stanów Zjednoczonych. Zmiana strategii przeciwników przywraca znaczenie obrony terytorium amerykańskiego.

Niewykluczone, iż obok odejścia od jednostronności, właśnie nacisk na obronę terytorium kontynentalnego Stanów Zjednoczonych jest najważniejszą zmianą, jaka pojawiła się w nowym „Czteroletnim Przeglądzie Obronnym”. Jakkolwiek o tym mówiono i pisano wcześniej, wydarzenia 11 września postawiły nie tyle kropkę, co mocny wykrzyknik, przy tym imperatywie. Powstało wreszcie Biuro Bezpieczeństwa Kraju. Równie ważne jest, iż te wydarzenia zapewniły przyzwolenie polityczne

na zwiększenie wydatków obronnych w stopniu niewyobrażalnym przed nimi. „Przegląd”, dokument uderzająco pragmatyczny, a równocześnie połączenie co najmniej dwu, jeśli nie trzech, wcześniej przedstawionych jako alternatywne, wizji polityki obronnej Stanów Zjednoczonych, oznacza bardzo znaczne wzrosty budżetu obronnego. Jedyne ograniczenia dla nich mogą tworzyć, w dającej się przewidywać przyszłości, obiektywne materialne możliwości gospodarki amerykańskiej, przeżywającej obecnie zaskakująco duże trudności.